

21世紀のスウェーデンの 障害者福祉政策の方向性

—— 2000年の行動計画とその総括 ——

清 原 舞

キーワード：スウェーデン，障害者福祉政策，行動計画

(Den Nationell Handlingsplan för Handikappolitiken)

はじめに

第1節 行動計画の目的・理念・方法

第2節 行動計画の総括

第3節 将来の方向性

おわりに

はじめに

筆者は、これまでスウェーデンの障害者福祉政策に関する研究を行ってきた。まず、2005年から2006年までのスウェーデン留学の経験を基に、障害当事者とその家族を支えていくための制度について検討を行った¹⁾。次に、日本におけるスウェーデンの社会福祉研究史を跡づけ、どのように日本でスウェーデン研究が展開されてきたのかを概観し、社会福祉政策・制度を社会の全

1) 清原 (2009)。

体的なシステムに位置づけつつ把握しようとする総合的な研究と、社会福祉の現場で政策・制度がどのように実践され活かされているのかを明らかにしようとする研究という2つの方向性を導き出した²⁾。また、スウェーデンの障害者福祉政策に関する翻訳を行い、障害者福祉サービスの現状を紹介した³⁾。さらに筆者は、2010年8月31日から2010年9月12日まで、スウェーデンにおいて施設見学・インタビュー調査を行い、ストックホルム・全国知的障害者協会（FUB）を訪問し、その資料とオンブズマンであるPie Blume氏からの説明を基に、FUBの活動を紹介し、日本における知的障害者の権利擁護に関する方向性を検討した⁴⁾。そこで本稿は、筆者がこれまでの研究で言及できなかった2000年の行動計画について、2009年10月に作成された行動計画の報告書の紹介を通して、今後の方向性を論じていきたい。

スウェーデンの障害者福祉政策においては、1994年に「機能障害者⁵⁾のための援助及びサービスに関する法律（Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade：以下LSS法と表記）」⁶⁾が施行され、障害者の権利は比較的保障されるようになった。また1996年の施設解体法施行により、1999年12月31日をもってすべての入所施設を解体することが決定され、スウェーデンの障害者福祉政策も「施設」から「地域」へと、焦点となる生活の場が変わっていった。その後、2000年にスウェーデン政府は、1993年に国連が採択した「障

2) 清原（2010）。

3) オーケ・エルメルほか編／清原訳（2010）。

4) 清原（2011）。

5) スウェーデンでは、「障害者」という単語は、障害者を一般的に捉える場合「障害者福祉政策（Handikappolitiken）」、「障害者団体（Handikapporganisationen）」というように「handikapp」を使用し、たとえば「障害者の社会参加」というように障害者に焦点を当てる場合は、「Funktionshindrade」（直訳すると「機能障害者」）を使用して使い分けている。「機能障害」は、何らかの機能（身体、知的、精神）に障害があるという意味である。本稿では「機能障害者」という場合も、日本で一般的に使用されている「障害者」に統一しているが、LSS法の日本語訳は「機能障害者のための援助及びサービスに関する法律」として定着しているため、その訳の部分は「機能障害」とすることにした。

6) LSS法の成立過程と内容に関しては、清原訳（2010）と清原（2011）を参照。

害者の機会均等化に関する基準規則」に基づき、障害者福祉政策のための行動計画を策定した。これは、2010年までの10年間で、障害者の完全参加、障害者間の男女平等、及び差別のない社会の構築を目指し、そのために、政府が責任を持って公共交通機関、情報、メディア、教育、労働、社会サービス、文化などへの障害者のアクセスを容易にし、彼らの社会参加を保障しようとするものである。

日本では、1995年に障害者プランが策定され、ノーマライゼーション、リハビリテーションという視点を引き継いだ障害者基本計画が2003年に策定された。基本方針は、障害者の社会への参加・参画を促進させるために、バリアとなるものを取り除き、施策に反映させていくことである。しかし、障害者の社会参加は非常に困難な状態であり、課題は多く残されているといえる。したがって、2011年を迎えた現在、スウェーデンの10年間の行動計画の総括を通じてスウェーデンの障害者福祉政策を検討することは、日本における障害者福祉政策の発展に貢献できよう。

まず第1節において、2009年の報告書に基づいて行動計画の目的と理念を確認する。また、その目的を達成するために、どのような方法ないし手段が採用されたのかについて、やはり報告書に基づいて明らかにする。

次に第2節では、政府、ランステイング（日本の都道府県。以下ランステイングと表記）⁷⁾、コミューン（日本の市町村。以下コミューンと表記）⁸⁾、移送、教育、労働、文化、個別援助の領域で、第1節で紹介したさまざまな方法ないし手段が実際にどのように実践されてきたのかを報告書から抽出し、スウェーデン政府のこの10年間の障害者福祉政策への取り組みを総括する。

7) スウェーデンの自治単位。日本の県に相当し、主に医療保健サービス、教育・福祉に関する一部の業務、地域交通、地域開発、文化活動、選挙業務、社会活動などの業務行っている。岡沢（2009）を参照されたい。

8) スウェーデンの地方自治の基本単位。日本の市町村に相当する。その業務は、社会福祉サービス、義務教育、住宅・土地政策、環境、余暇活動など多岐にわたる。岡沢（2009）を参照されたい。

最後に第3節では、第2節で示した総括を踏まえて、スウェーデン政府が障害者福祉政策についてどのような将来の方向性を描き出しているのかを検討し、その方向性に関わる主要な論点を明らかにする。そして、それらの論点について、日本における障害者福祉政策の現状と課題を参照しつつ検討を深め、今後の障害者福祉政策の可能性を探究したい。

第1節 行動計画の目的・理念・方法

では、行動計画の目的と理念、方法について紹介しよう。障害者福祉政策のための行動計画の出発点は、1999年、国会において「社会はすべてのメンバーが参加し影響し合うために形成されるべきである」と提議されたことにある。すべての人が協力し合い、参加できる社会を実現させることが、行動計画では強調された。障害者の完全参加を実現させるための必要条件は、個人の素質や能力に焦点を当てるのではなく、社会の環境に焦点を当てることである。また、社会のあらゆる部門において、ノーマライゼーションに基づく障害者観を基本方針に組み込むことが求められる。さらに、計画の実現に向けて、人間というのは多種多様であり、さまざまな状態、ニーズがあるものだということを考慮しなければならない。以上の理念に基づいて国会で提出された行動計画の目的は次の通りである。

- ①さまざまな差異に基づいた社会の形成
- ②すべての年齢層の障害者が社会生活に完全参加できるような社会の形成
- ③障害者の男女間の平等を実現できるような社会の形成

この目的を達成するために、社会における障害者の完全参加を認め、それを妨げるものを取り除くこと、障害者差別を禁止し、また差別と闘うこと、障害児・者に自立と自己決定を認めることを実現させなければならない。すなわち行動計画の基本的理念は人権尊重であり、その理念に基づいて策定されている。社会は、すべての構成員が人として尊重され、権利を保障されるように形成されるべきである。したがって、障害者に関する課題を行動計画

の10年間に人権尊重の理念に基づき解決していかなければならない。人権尊重の理念に関する国連の普遍的な解釈は、すべての人間はみな平等に価値があり権利があるものだとするものである。また、すべての人間は、個人の機能的な能力に関係なく、普遍的に人権を尊重されるべきである。この普遍的な理念に取り上げられている多くの権利を各国は遵守しなければならない⁹⁾。以上のように理念と目的が確認されたのである。そして、以上の目的と理念に基づいて、計画を実践していくための具体的な方法が提示された。

(1) アクセシビリティの改善

アクセシビリティとは、建物や交通へのアクセスのしやすさと物の使いやすさという両方の意味で使われる。障害者にとってのアクセシビリティの増加は、社会参加、人間の多様性、平等を実現するための基本的条件につながる。障害者にとってのアクセシビリティとは、障害の程度や能力に関係なく、情報を得て、その情報を利用して活動することを意味し、インターネットのウェブサイトや電子機器サービスの利用も含まれる。障害者に対する就職試験の面接でも、試験会場はアクセスしやすい場所で行われ、職員は、アクセシビリティに関する知識を持たなければならない。つまり、個人が持っている機能的な能力に関係なく、すべての人にとって使いやすく、アクセスしやすい社会を形成することが求められるのである。社会におけるアクセスしにくい状態とは、障害者を排除し、彼らの選択を妨げる社会のことである。障害者福祉政策における重要な課題とは、アクセシビリティの構築である。人々は、障害のあるなしに関わらず、自立した生活を送り、社会生活に参加するべきである。アクセスしやすい社会とは、障害者が旅行したり、働いたり、ケアセンターを訪問したり、障害児を安心して保育所に預けることができるような社会を意味する。行動計画における実践では、そのような参加を妨げ

9) Regerings Skrivelse (2009), p6.

るものを認識し、バリアをなくしていくことが求められる¹⁰⁾。

(2) 用語の刷新

「障害」という単語には、身体・知的・精神的な個人の能力に焦点を当てた「障害（スウェーデン語では、**funktionsnedsättning**という）」と、個人と周囲の環境との相互関係からみた「障害（スウェーデン語では、**funktionshinder**）」という2つがある。それまでの、「障害」という概念が個人の能力についての医学モデルでしか見られていなかったのに対し、個人と周囲の環境との相互関係の視点を考慮する概念が取り入れられたのである。なお2008年、社会庁は障害者分野において、政府の報告書にもこの2つの概念を曖昧に使用せず、使い分けることを推奨することにした¹¹⁾。

(3) 責任の明確化と財政源の確保

行動計画は、実践にあたり、責任と財政原理を強調している。社会における各部門は、障害者を含むすべての国民にとってアクセスしやすいように形成され、任務を実行していかなければならない。そのために、それぞれの部門が責任を持って実行すべきである。参加へのバリアがある場合、業務の一環として積極的にバリアを取り除いていくべきである。バリアを取り除き、アクセスしやすい社会を構築するために要する費用も、通常の業務の枠組みの中で財政源が確保されるべきである。たとえば、福祉機器の開発などのように、その費用がかかりすぎるときは例外となる。政府は、コミュニケーションによって新しい責務、義務に関して決定を行うとき、コミュニケーションとの同意に基づいて調整し、国の財政源で必要な予算は確保しなければならない¹²⁾。

(4) 特別な責任を持つ省庁の確定

行動計画の目標を達成するために、政府は14の省庁に特別に責任を与えた。これらの省庁は、ノーマライゼーションに基づいた障害者観を活動領域に積

10) *Ibid.*, pp7-8.

11) *Ibid.*, pp8-9.

12) *Ibid.*, p8.

極的に取り入れなければならない。14の省庁とは、労働市場庁、労働環境省、鉄道省、住宅省、社会保険庁（2003年から）、消費政策省、航空庁、郵便・通信庁、国家遺産局、海運省、教育省、社会庁、文化庁、交通省である。これらの省庁は、障害者福祉政策の目的を達成し、それぞれの部門内での関係職員と協調を図り、支援していかなければならない。部門における主な責任は、参加を妨げるものを取り除くことにある。なお政府は、2008年10月に、各省庁に対して、目標の達成度を記録し、引き続き、ニーズと優先順位を判断していくよう求めた¹³⁾。

（５）政府の責任の明確化

行動計画において、社会は障害者が完全参加できるように構築されなければならないが、政府はその目的を達成できるように、手本となることが求められる。2001年に施行された「障害者福祉政策の達成を実現するための政府の責任に関する条例」によると、国の関係機関は、障害者福祉政策の目的に関する任務に対して実行する責任を与えられている。障害者の社会への完全参加と平等をもたらすために、政府は場所、活動、情報が障害者にとってアクセスしやすいものであるようにしていくべきである¹⁴⁾。

（６）障害者福祉政策の領域間調整

障害者福祉政策というのはさまざまな領域にわたって展開されるものである。したがってすべての政策において、障害者福祉政策の目的に政府は責任を持つべきであるし、それぞれの領域内で障害者福祉政策に関心を払い、促進させていくべきである。またノーマライゼーションに基づいた障害者観に関する知識や意識を高め、各政策領域内にその障害者観を組み込まなければならない。各省庁は、障害者福祉政策の目的達成に向けての課題に継続的に取り組む必要がある。行動計画において、省庁の責任と任務の優先順位を明

13) *Ibid*, p10-11.

14) *Ibid*, p11.

確にしなければならない。アクセスしやすい社会の構築過程で、ハンディキャップオンブズマン¹⁵⁾は、省庁と関係職員を支援するために、国立アクセシビリティセンターを設立する任務を与えられた。国立アクセシビリティセンターとは、アクセス問題に関する知識の構築、助言、発展、協働などを行う一組織である。アクセシビリティセンターは、政府によって、各省庁を支援することも任務として与えられている。また行動計画において、国立特別教育支援研究所(Sisus)も、特定の地域、地方レベルで国の能力開発プログラムに責任を持ち、実行することを任務として与えられている。さらに2006年、ITアクセシビリティを中心に活動している障害者福祉政策のコーディネートを図る機関、Handisamが設立された。Handisamは、政府の一部として、障害者福祉政策を戦略的・効率的に達成できるように、他の公共部門などのフォローアップや部門間の調整を行い、評価や政府の政策が各部門で機能できるように働きかける役割を持っている¹⁶⁾。

(7) 障害者団体の結成支援

スウェーデンには、障害者や家族のための団体が多く存在する。これらの団体は、国の障害者福祉政策に大きな影響を与えてきた。2009年、合計56の障害者団体が、国庫補助の受給を許可されている。障害者団体は障害者福祉政策の領域内で、会員の状況について政府へ報告することを通して社会を変えていく役割を持つ。国内外においても、障害者団体は、障害者の権利を認めさせ、障害者の権利に関する国連の条約を明確にさせてきた。なお2000年から2005年の期間、国庫補助システムが変わり、手当を認められた団体が5年間で43から55に増加された。この行動計画の期間の間、障害者団体への予算は大幅に増え、2008年に提示された予算は、2億SEK(1SEK=約13~14円。

15) 清原(2011), p299にて詳述している。

16) Regerings Skrivelse. *op. cit*, pp9-10.

以下スウェーデンクローナは国際コードSEKと表記する)増加した¹⁷⁾。

(8) 障害者代表団の結成

行動計画による達成に関連して、責任・調整大臣により率えられる特別障害者代表団がある。つまり、この代表団は、政府の代表であり、政府と障害者団体との調和を保つものである。代表団は、政府によって選ばれ、1年に4回会議がある¹⁸⁾。

第2節 行動計画の総括

第1節で2000年の行動計画の目的、理念、方法について確認した。それではその行動計画は、政府、ランスティング・コミュニン、移送、教育、労働市場、文化、個別援助の領域でどのように実践されてきたのだろうか。2009年の報告書に基づいてまとめてみよう。

(1) 政府機関

2003年から2008年の間で、行動計画に従った政府の省庁・行政諸機関は、7%から69%に増加した。政府の実践とは、まず、ウェブサイトへのアクセスのしやすさを整備することである。誰もが理解できるような簡単な言葉で基本的な情報をインターネット上で流すことを実施している機関は、43%にのぼった。職員に対しては、研修を積極的に勧めることが重要な任務である。職員の研修に関しては、決定権のある幹部にまず受講させる。これはアクセスしやすい環境作りをより早く、スムーズに進めることにつながるからである。70%の職員がシンボルや記号による会話の研修を受講した。その結果、障害者に理解可能な簡単な情報、さまざまな文字やシンボルによる情報の提供が増加してきたといえる¹⁹⁾。

17) *Ibid.* p10.

18) *Ibid.* p10.

19) *Ibid.* p14.

(2) ランスティングとコミュニン

障害者の参加と平等を実現するために、ランスティングとコミュニンが協力して実施しなければならない任務は非常に多い。多くのコミュニンが、住民にアクセシビリティに関する情報を提供し、公共スペース、店舗、文化活動や公共交通機関など、さまざまな範囲で調査を行ってきた。スウェーデン西部に位置するVästra Götaland県²⁰⁾やストックホルム県においては、大規模な意識調査が行われてきた。それらの調査の1つが、コミュニンの重要な任務でもある住宅支援に関する意識調査である。住宅省の住宅市場調査によると、住宅分野におけるアクセシビリティは、重要課題だと回答したコミュニンは、2003年では35%だったのが2008年では54%に上った。また公共環境の整備に関しても、同様に重要な課題であると回答したのが2003年では54%だったのが2008年で70%になり、アクセシビリティに対するコミュニンの意識が上がったといえる。住宅省によると、2008年、約75,000件の住宅手当申請が許可された。2006年では、67,200件の申請が許可されており、増加の傾向にある。この手当の61%の受給者が1年に5,000SEK以下になり、1年に10万SEKを超える受給者は約2%という結果であった。また、特別サービス付きの住宅に関して、2003年の段階では、コミュニンの半分に当たる47%が特別サービス付きの住宅を設置していなかったが、2008年は32%になり、特別サービス付きの住宅も増加してきている。さらに、国はコミュニンに対して、身体障害者のためにエレベーター設置するように、2004年にいわゆるエレベーター設置手当と言われる手当に対して予算を3,000万SEKと決定した。この手当は、エレベーター設置や高層住宅の改装に使われている²¹⁾。

またコミュニンは、2005年の終わりに新選挙法が採択されてから、身体障害のある有権者に対して、投票の際、アクセシビリティに配慮しなければな

20) Västra Götaland県は、ストックホルム県に次いで、人口の多い県である。県庁所在地はスウェーデン第二の都市Göteborg（イエテボリ）。

21) Regerings Skrivelse. *op. cit.* p15.

らなくなった。障害者福祉政策のコーディネートを図る機関、Handisumの2006年の調査によると、多くのコミュニティで障害者の政治参加が可能になるように車椅子専用の投票場所の設置などに取り組んでいることがわかった。

(3) 公共交通機関と移送

政府は交通省と鉄道省に、2010年までに国内の移送に関する任務を与えた。すべての人にとって使いやすく、質の高いサービスを行い、駅、バスターミナル、プラットフォーム、乗り物、交通などを整備することである。

2007年、その影響を受けた移送庁は、公共交通機関の長期的開発に関する行動プログラムにおいて、どのように交通ネットワークを2010年までに完成させるべきかという構想を示した。また鉄道省は、2010年までに150の駅をアクセスしやすくするべきであると述べた。政府は、鉄道省に早期に目的を達成してもらうために、予算を1億5千万SEKと決定した。電車やバスをアクセスしやすくするために、ノンステップの車両を2006年の57%から2009年には61%に増加した。2008年には、バス停の59%がアクセスしやすく整備された。しかし、スウェーデン公共交通の調査によると2001年から2009年までの期間で、これらの整備が達成されたと考える人は25%であるが、約40%の人はまだ達成していないと考えている。また、障害者のほとんどはタクシーサービスを使用しており、今後はタクシーサービスに頼っている人達が公共交通機関を利用しやすいように整備していくことを課題としなければならない²²⁾。

(4) 教育

就学前教育、児童ケア、学校、及び成人教育に関する責任は、コミュニティと学校長らが持っている。政府は行動計画の期間に、教育の質を高め、すべての児童が必要な支援を得られるようにするために、さまざまな改革を始めることを決めた。

学校法には、時代の変化とともに生徒の権利を強くするための規程が作ら

22) *Ibid.*, pp19-22.

れてきた。1985年成立の学校法では変化が求められるようになってきた。そのため、政府は2009年12月に新学校法を採択し、2010年からの実施を決定した。新学校法では、特別な支援を必要とする子どものカリキュラムに関して、学校の責任がより明確に規程された。2008年7月1日には、SPSMといわれる国立特別支援教育省が設立された。SPSMは、コミュニティや学校長に助言や支援を提供し、国庫補助を行い、障害のある生徒に教育補助機器の生産や整備を支援する機関である。この機関の設立は、政府によって、国の特殊教育支援における生徒、保護者、学校、コミュニティのアクセシビリティを増加させるための1つの手段として考えられた。2006年から児童・生徒保護法が導入され、就学前教育、学童期のケア、基礎学校及び高校、コミュニティの成人教育に至るまで児童や生徒の差別、不当な扱いなどを禁止する法律が制定された。2009年1月1日から、児童・生徒保護法における差別禁止に関する事項は削除され、新差別禁止法²³⁾に統合された。2008年までに障害者福祉政策の目標を達成するために、教育省は、政府の学校視察・特殊教育機関と協力して取り組むこととした。

以上のように、学校教育に関する法律の改定や改革を行うと同時に、政府の任務を受けて、基礎学校・高等学校への物理的なアクセシビリティの調査も行った。その報告書の中で、ほとんどの学校は、障害のある生徒に対して不十分な状態、または、授業を受けることも困難な状態であると判定された。その報告書を受けて、学校の物理的なアクセシビリティの積極的な開発が進められている。また、ほとんどの学校は、車椅子を使う人にとってアクセスしやすいような環境を作る必要があると報告している。基礎学校のほぼ半数と10の高等学校のうち4つは、アクセシビリティの整ったトイレ、エレベーター、またはその両方が必要であると回答した。教室に関してもドアノブは、

23) 新差別禁止法 (Den Nya Diskrimineringslagstiftningen) は、2009年1月1日施行。新差別禁止法は既存の差別禁止法をすべて廃止し、新たな差別禁止条項を加えて策定された法律である。河東田 (2009) を参照されたい。

車椅子の人達には届かない場所に取り付けられていることが多かった。1930年代以前に建設された学校は、2000年以降に建設されたものよりアクセシビリティの整備は整っていない。しかし、2000年以降に建設された学校でさえ、ドアノブの位置に問題があり、段差などもあり、アクセスしやすいとはいえない。しかし最近に建てられた学校には、エレベーターや車椅子でも使用しやすいトイレを導入しているところもある。

2000年の行動計画によって、視覚障害、聴覚障害、視覚聴覚障害のある児童のための特別学校は、大きな影響を受けた。Ekeskolan²⁴⁾に付属した分校とHällsboskolan²⁵⁾は、次々に廃止された。2001年7月1日から、Ekeskolanは生徒募集を停止した。2008年、政府は学校法による国の特別学校の目的を拡大し、再び視覚障害、重度の機能障害、重度の言語障害のある生徒を含むようにしていくべきだと方針を変更した。また、引き続き、障害のある生徒やその他特別な理由で基礎学校や養護学校に行くことができない生徒に関して、特別学校で教育を受けさせるべきであると主張し、2008年7月1日、国の特別学校としてEkeskolanとHällsboskolanは再建された。

行動計画の具現化の期間、養護学校の生徒は増加した。2003年4月まで義務教育期間の養護学校における生徒数は減少し、養護学校高等部の生徒数は増加していた。しかし、現在、義務教育期間における養護学校在籍の生徒の

24) 視覚障害、機能障害のある児童のための国立特別学校で、スウェーデン中部に位置するÖrebro（エレブロ）にある。生徒寮付設。6歳から21歳まで通うことができる。授業は生徒ひとりひとりのニーズに応じて行われ、教師や小児科医、眼科医、学校看護師、ソーシャルワーカー、心理士などが協働で支援を行っている。国立特別支援教育庁：Specialpedagogiska Skolmyndigheten（SPSM）ホームページ<http://www.spsm.se/Skolor/Ekeskolan/>（検索日：2011年6月20日）を参照。

25) 言語障害のある児童のための国立特別学校。ストックホルムよりやや北部に位置するSigtuna（シグチュナ）とスウェーデン北部のUmeå（ウメオ）の2箇所にある。通うことができない生徒のために生徒寮が付設されている。学校看護師、心理士、ソーシャルワーカー、校医、ST（言語聴覚士）が生徒を支援している。国立特別支援教育庁同上ホームページ<http://www.spsm.se/Skolor/Hallsboskolan/>（検索日：2011年6月20日）を参照。

割合は、1.5%継続的に増加している。2007年からの研究で、この理由を、移民の子どもの増加に対応しきれないコミュニンが多く存在しているからだとして分析している。また、養護学校は永続的に必要であると考えた両親の影響もあると考えられている。ただし、コミュニンが養護学校入学を決定しても子どもにとって利益にならないと保護者が判断した場合は、養護学校入学は拒否することができる²⁶⁾。

(5) 労働市場と労働環境

障害者福祉政策に対する政府の主要戦略は、通常の労働市場への参加を支援することにある。労働市場への参加は障害者にとって重要な意味をもつ。2007年、長期失業者の新規雇用に対する支援が導入²⁷⁾された。それは、失業や疾病などの理由で長期間（1年以上（若年の場合は6ヶ月以上））労働市場から離れていた人を雇用すると、その失業者の失業期間の長さに応じた期間（1年失業していた人を雇用すれば1年間）、雇用主の給与税負担率の2倍の金額が還付される。被雇用者が26歳以下であれば、給与税負担率の約半分の額の控除と負担率相当の金額が還付される²⁸⁾。2008年には、疾病手当、リハビリ手当、または疾病・活動補償手当などの社会保障手当を1年以上受けている人も、雇用主の給与税負担の控除の対象となった。

就職開発保証プログラムが2007年に導入され、20歳から24歳の若年長期失業者に適用されている。就職開発保証プログラムは、人々が個別適応活動の

26) Regerings Skrivelse. *op cit*, pp25-28.

27) 2007年導入されたNew Startプログラム (Nystartsjobb) を指す。

28) New Startプログラムの制度は、被雇用者が20歳以上26歳未満の場合、雇用主が支払う社会保障関係費用の負担率（通常31.42%）が15.49%に引き下げられ（2010年）、31.42%分の還付がある。例）月25,000SEKの給料から15.49%引かれ（3,872.50SEK）、 $25,000 \times 31.42\% = 7,855\text{SEK}$ 分還付される。また、被雇用者が26歳以上の場合、負担率分の2倍に相当する金額が還付される。例）月25,000SEKの給料から31.42%が引かれ（7,855SEK）、負担率の2倍に相当する額（ $7,855\text{SEK} \times 2 = 15,710\text{SEK}$ ）が還付される。

公共職業安定所 (Arbetsförmedlingen) ホームページ：<http://www.arbetsformedlingen.se/>（検索日：2011年6月27日）参照。

参加を通してできるだけ早く仕事を見つけることができるようにするものである。2008年の開始から就職開発保証プログラムの参加者は9万人で、そのうち障害者は約30%、翌年2009年には31%が障害者だった。

労働力の低下している障害者のために、短期・長期における職業生活の中で、幅広い支援が求められる。その際、賃金助成雇用形態、公共部門での保護雇用形態、Samhall AB（サムハルAB）²⁹⁾での保護雇用、発達雇用³⁰⁾、安全雇用³¹⁾などの職業支援がある。安全雇用形態とは、Samhallでの保護雇用に代わる形態であり、賃金助成雇用より長期の支援を必要とする場合に適用される。安全雇用形態では、ジョブセンターと雇用主は、労働力の低下している障害者の雇用に関して協働している。2006年から政府は、この領域内で、積極的に職業支援に取り組んでいる。賃金手当を許可された障害者は、2000年の4万8,540人から、2005年には5万6,440人に、さらに2007年には5万8,907人に増加した。さらに政府はSamhallに対して経済的な支援を行い、2000年では、Samhallへの賃金手当と雇用への割り当て金額が110億SEKから、2004年は105億SEK、2009年になって143億SEKに増加した。特別支援のある労働の目的は、できるだけ長く、賃金補助手当なしに、通常の労働形態で働けるようにすることである。Samhallは、通常の仕事に雇用者を年間5%戻すという目標を掲げて実践している。

29) サムハルAB（Samhall AB）とは、1980年に創設されたスウェーデン政府直営の独立した企業である。目的は機能障害者に、労働の機会を提供し、労働能力の発達を促すことである。事業分野は幅広くIKEAなどの企業の下請けを行ったり、サービス部門にまで及んでいる。サムハルホームページ：<http://www.samhall.se/>と、仲村優一他編（1998），p102を参照されたい。

30) 発達雇用とは、障害により労働能力が低下しているが、就職を通して能力や労働力の発達が見込まれる機能障害のある人を対象とする労働支援の形態である。公共職業安定所（Arbetsförmedlingen）ホームページ：<http://www.arbetsformedlingen.se/>（検索日：2011年6月22日）参照。

31) 安全雇用とは、障害により労働力は低下しているが、必要とされる能力はある障害者を対象とする。能力や経験を活かしながら同時に経済補償も受けることができるシステムである。公共職業紹介所（Arbetsförmedlingen）ホームページ，同上参照。

2008年の調査によると、働いている国民は、障害のない人で77%であるが、何らかの障害のある人で50%になり、2000年と比較して6.1%減少している。労働能力のない障害者の雇用は、他の障害のない国民よりも非常に低い割合である。労働能力はあるが何らかの身体に障害のある人や労働能力の全くない障害者での失業率は、行動計画の10年間で、2000年の7.8%から2008年では9.1%と、1.3%増加している。これに対し、障害のない人の失業率は、2000年の3.4%から2008年には4.6%と、1.2%の増加である。また、これには男女間の違いもあり、障害のある女性の場合、労働市場に参加する率が男性に比べて低くなるという結果が出ている³²⁾。

(6) 文化とメディア

社会において、文化生活を楽しむ、さまざまなメディアにアクセスし、文化遺産を楽しむことは、国民の基本的な権利である。また法律で保護された言論の自由を実行することができる重要な基盤となる。アクセシビリティに関する問題はこの領域において、多様化している。政府は、デジタル化、電子アクセス、デジタル保護に関して、基本方針を提出する任務を文化領域に与えたのである。デジタル化の時代において、特別なニーズをもつグループのメディアへのアクセシビリティの増加が重要な課題となる。

政府は、スウェーデンラジオAB、スウェーデンテレビ局AB、スウェーデン教育ラジオなどの放送局は、障害者のニーズに注意を払うべきであるとした。これは、2009年12月に決定され、2010年から2013年までの期間に、字幕放送を実施し、すべての国民にアクセスしやすいようにしていくべきだとした。

文化庁は、行動計画において、障害者の文化生活へのアクセシビリティを増加させる責任を持っている。文化庁は2007年、この任務において、28のプロジェクトに720万SEKを割り当てた。2008年では14のプロジェクトがトータ

32) Regerings Skrivelse. *op. cit.* pp32-38.

ル240万SEKの助成を許可され、2009年には350万SEKが許可された³³⁾。

(7) 社会分野における個別援助

障害者への個別援助は、すべての人にアクセスしやすく、また使いやすいものであるようにする方向で実践されるべきである。行動計画の期間、政府は、質の高い個別支援の開発を試みている。男女別に報告されている統計調査は、男女における社会支援のアクセシビリティへの平等を把握する一つの指標となる。この調査によると、男性が、女性よりも非常に大きな割合で、社会支援を受けている。この違いは、許可されているサービスの時間、援助の種類などすべてにおいて見られるものである。さらに、この男女間の違いに関する理由についての体系的な分析が存在せず、この状況を変えるための方法が現状ではないため、引き続き障害者福祉政策にとって一つの課題としてあり続けている。

この分野では、社会保険庁と社会庁が責任を持って任務を担っている。社会保険庁の目標における活動は、すべての障害者のためにアクセスしやすく、使いやすいものでなければならず、また、すべての労働者や障害者の雇用の増加のために平等な機会を与えるように、雇用主を指導していかなければならない。

政府は、社会保険庁に2007年障害者手当及び介護手当において、妨げとなるようなさまざまな問題を抽出して提示するという任務を与えた。その際、どのように障害者手当や介護手当が日常の社会に適用され、どのような利益が各目的に影響を及ぼしているのかを分析しなければならない。社会保険庁は報告書の中で、障害者手当及び介護手当は、社会の発展の歩みに対応していないと指摘している。これを受けて、社会保険庁は、障害者手当を廃止し、2つの手当の余分な費用を別の法律に統合する方法を検討していくとしている。

社会庁は、現在の障害者の生活水準を導き出して検討するために、生活水

33) *Ibid.*, pp43-45.

準に関する報告書を作成する任務がある。社会庁は、障害者の生活水準を検討するために、スウェーデン統計局（SCB）と協働で、住宅、安全、健康、社会関係、経済に関する調査研究を実施している³⁴⁾。また社会庁は、社会サービス法及びLSS法の下で援助を実施しているコミューンと協働し、援助における地域差をなくしていくように努めなければならない。さらに、精神障害者に関するリハビリテーション及びハビリテーションの分野においても、援助を行う際に協働を強くしていくことも課題としている³⁵⁾。

第3節 将来の方向性

第2節で示したように、政府は教育、労働、住宅、IT、公共交通機関、社会サービスなどにおいてさまざまな調査を行い、障害者がアクセスしやすい社会を構築するために、政府の責任を示しながら取り組んできた。その結果、障害者にとってアクセシビリティは整備され、少なくとも物理的なアクセシビリティは発展したといえる。しかし、障害者の完全な社会参加を実現するためには、今後も継続的に実践していく必要がある。

障害者福祉政策の目的を達成するための政府の任務は、時代や状況を踏まえ常に改善し、より効率的に行われなければならない。また、障害者の日常生活への参加を促進させ、アクセシビリティの妨げとなるものを取り除いていく必要がある。さらに、社会全体が障害者の日常生活への参加を促進させ、アクセシビリティの妨げとなるものを取り除いていくことを達成するために、責任を持たなければならない。アクセシビリティの不完全な社会というのは、障害者の社会参加の機会を平等にもたらさない社会である。したがってそのような不平等な社会を作らないために、任務は地域計画の作成やさ

34) Socialstyrelsen (2009). 対象者は障害児・者、障害のある子どもを持つ両親。障害者の生活水準をより良いものにするために、障害者と障害のない人の生活水準を比較検討することが目的である。

35) Regerings Skrivelse. *op. cit.*, pp47-48.

まざまな助言・支援システムの構築においても明確かつ組織的なものでなければならない。この任務と関連して、各省庁もまた、引き続き、戦略的に指標を示さなければならない。今後の全体の方向性として、2011年から2016年までの間に、障害者の社会参加を促進させるためアクセシビリティの改善に積極的に取り組む姿勢である。そのために政府の実施責任を明確にし、継続的にフォローアップしながら実践していく方針である。政府と各省庁は、データを収集し、結果を記録し、報告書を作成していかなければならない。障害者福祉政策の任務においては、広範囲にわたるフォローアップと記録が求められるのである。さらに障害者福祉政策を効率的に実施していくために障害者の生活水準も国民全体の生活水準と比較し、同等のものにしていかなければならない。政府は現在の統計調査から、すべての年齢層の障害者の生活水準を把握しなければならない。2016年、収集された報告書を国会に提出し、政策効果の全体的な判定と評価を行う予定である³⁶⁾。

それでは、障害者の完全参加を可能にする方策について、政府はどのように将来の方向性を示しているのであろうか。2009年の報告書から主要な論点を抽出し、この問題についての日本の現状と課題を参照しつつ、さらに検討を深めることにしよう。

(1) アクセシビリティの改善

障害者が自立し、自己決定できる社会を形成していくための手段として、アクセシビリティを改善していく必要がある。つまり、建物や公共スペースなどへのアクセシビリティ、公共交通機関へのアクセシビリティ、ITへのアクセシビリティ、マスメディアや文化等へのアクセシビリティの一層の改善が課題となる。

ITに関しては、社会で幅広く利用されている現状を踏まえて、すべての国民に対して情報社会におけるIT利用の機会を増やすために、関係機関との協

36) *Ibid.*, pp70-71.

働が重要となる。今後ますます必要とされるITアクセシビリティへの課題は多く、公共のウェブサイトへのアクセスのしやすさと使いやすさを改善し、関係職員に対してアクセシビリティに関する知識の強化も行うことが必要である³⁷⁾。

公共交通機関へのアクセシビリティの改善とは、移送システムが障害者にとって使いやすいものであるように構築されることである。公共交通機関においてアクセシビリティの改善は、高齢者にとっても利用しやすいものである。つまり、障害者にとって使いやすい移送システムとは、すべての人にとっても快適なのである。今後、公共交通機関のアクセシビリティの改善が早急に求められる³⁸⁾。

また、政府は、アクセシビリティの改善に向けて、関連領域や関連法律と協働・連携していく必要がある。たとえば、建物のアクセシビリティの改善に関しては、計画建築法（PBL）³⁹⁾と連携し、建築物におけるバリアフリー化を促進していくことが求められる。さらに、文化政策の目標を達成するために、政府は文化生活への参加の機会の増進、創造的な能力の開発などを積極的に行うことを課題とする。メディア政策においても、映画やテレビ放送などさまざまなメディアサービスに障害者がアクセスしやすいように、字幕放送実施の徹底化などを促進していく必要性がある⁴⁰⁾。

現在、日本においては、内閣府の『障害者基本計画の推進状況』の中で、バリアフリーの推進状況に関する報告がなされている。確かに、基本計画策定時の2003年度より2008年度では、駅やバスターミナル、旅客ターミナルのバリアフリー化が進められ、低床バスも増加してきた。また、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」が2006年に施行され、不特定か

37) *Ibid.*, p74.

38) *Ibid.*, p77.

39) 公共の建物や職場が障害者にとって使いやすいようにつくられるべきだとする。清原訳（2010），p90参照。

40) Regerings Skrivelse. *op. cit.*, p76.

つ多数のものが利用し、又は主として高齢者、障害者等が利用する建築物（映画館、百貨店、老人福祉センター等）で、2,000㎡以上のものを新築等にする際にバリアフリー対応が義務化された⁴¹⁾。情報におけるバリアフリー化も音声読み上げなどのシステムの導入など取り組みがなされている。しかし、現状は障害者が利用しやすいというわけではない。障害者が社会に参加するためには、徹底したアクセシビリティの強化が必須である。そのためには、日本においてもスウェーデンのように、政府の責任を明確に示し、政府、県、市町村、関係機関との綿密な連携を検討しなければならない。

（２）雇用の促進

障害者の雇用促進はスウェーデンにおいても大きな課題である。労働市場政策の課題は、雇用の増加と排除の軽減という、一層良好な労働環境を構築することにある。そのために政府は、継続的に雇用を増加させ、求職者と雇用主とを効率的に結びつけ、長期にわたり就職活動を行っている人を優先させなければならない。障害者団体や労働市場のさまざまな部門との協働において、障害者の労働生活における参加の妨げを取り除く新しい方法や革新的な方法を探ることは重要である。そしてさまざまな経験や良い事例を共有することを通して、新しい可能性が創造されるとみている⁴²⁾。

日本においては、障害者雇用率制度を導入したにも関わらず、依然、障害者の雇用率は低いままである。スウェーデンでは労働組合や障害者団体の力が非常に強く、政府と協力関係にあるという特徴がある。今後障害者の雇用を促進させていく上で、スウェーデンに見られる労働組合・障害者団体の強い組織力や互いに連携、協力し合う支援体制の構築が日本にとっても重要な視点になろう。

41) 内閣府（2009），p25.

42) Regerings Skrivelse. *op. cit*, p76.

(3) 教育政策における改善

良い教育というのは、人々が社会や労働市場に参加するために必要不可欠である。学校の選択の自由も障害のない子ども達と同様に、障害のある子どもにとっても重要なことである。新しい学校が建設され、古い場合は改築されることによって、物理的にバリアフリーの整った学校が増えてきた。また、新学校法への政府の提案によると、生徒の保護者は、コミューンの決定に不服がある場合、教育省の訴訟機関に、不服申し立てできるようになった。

教師の能力は、就学前教育、義務教育、成人教育において非常に重要である。障害のある生徒や学生達が可能な限り長く教育を受けることができるように、教師はさまざまなニーズを聞いた後、その個人の障害について、及びどのような教育が適しているのかについて、適切な知識をもつことを要求される。他の講師及び校長による研修、評価、フォローなどは、授業をより良いものにしていくための重要な方法である。また、大学や単科大学などで勉強をしている障害者に対する就職を促進させる必要もあろう⁴³⁾。

日本の教育現場の現状では、教師の確保の困難やバリアフリーに対応した学校設備の不足という問題がある。また多様化する障害の特性に対応しきれないため、障害のない子どもと共に学校生活を送ることはなかなか進展しない。地域によっては障害があるというだけで、本人の意思とは関係なく強制的に支援学校に入学を決めてしまう場合もある。個性を重視するスウェーデンにおいては、ひとりひとりのニーズに対応した教育を展開してきている。教育政策を充実させることは、障害児・者だけでなくすべての人にとっても社会参加の機会に繋がるのである。日本においても、包括的に取り組む視点と個性を重視する視点の両方を教育政策に活かし、改善していかなければならない。

43) *Ibid.*, pp75-76.

(4) 生活支援システムの構築

社会政策としては、社会サービス法やLSS法の下でさまざまな社会サービスが展開されている。サービスを行うにあたり、利用者の自己決定の尊重は、この領域における援助形成のあり方で強調されるべき重要な課題であるといえる。個人の自己決定を尊重し、利用者のニーズに合った個別援助計画を作成して必要なサービスを提供していくことが重要である。また、サービス実施責任のあるコミュニティとランスティングとの協力も強めていく必要があるといえる⁴⁴⁾。

国民健康政策を強化することも重要な社会政策の課題の1つである。国民全体の良好な健康状態を構築するために、良好な健康状態を創造する生活環境、社会構造及び生活水準に関わる要因を調査することを課題とする。国民全体の健康状態を良くするために、医療サービスへの実施責任のあるランスティングとの協力が必須となる⁴⁵⁾。

さらに今後の重要課題の1つに、裁判における障害者の権利擁護がある。以前の障害者福祉政策の計画には、司法手続きに関しては明確に記されていなかった。しかし、今後の方針として、裁判においても、障害者が犯罪の加害者、目撃者、または被害者になる場合、障害者のニーズや権利を強化していかなければならないとする。今後、障害者の権利を強めていく上で非常に重要であるといえる⁴⁶⁾。

日本においては、2010年12月に改正障害者自立支援法が成立したが、2013年を目処に廃止され、新法が成立される予定である。現状では、サービス利用時間が障害程度区分に応じて決定されているため、障害者のニーズに合ったサービス提供とは程遠い。また、サービス提供を行う職員の不足も深刻な問題である。スウェーデンにおいては、障害者の権利を保障するという考え

44) *Ibid.* p75.

45) *Ibid.* p77.

46) *Ibid.* p76.

の下、政府、ランスティング、コミュニン、関係諸機関が連携し、ひとりひとりのニーズに合ったサービス提供を展開していることが評価できよう。行政と関係諸機関が協働・連携でサービスを提供し、障害者を「個人」としてみるスウェーデンの実践を参考にしつつ、日本においても出来る限り早く障害者の生活を保障できる対策が必要である。

おわりに

以上で示したように、スウェーデンの政策の展開においては、多領域と連携・協働を行いながら実践することを重視しているといえる。スウェーデンの政策全般にいえることであるが、政策を実践するにあたり、国が責任を持ち、将来を見据えながら実践を行う「実験国家」として政策を展開することを特徴とする。高島昌二が、「高齢化社会、高齢社会、超高齢社会への対応を巡ってスウェーデンの場合は、エーデル改革や国家行動計画を見るように、基本的な方針を建てて問題に取り組む姿勢を崩していない」⁴⁷⁾と指摘しているように、障害者福祉政策においても、行動計画を示し、障害者の社会への完全参加を実現させるべく、具体的に取り組んでいることに意味があると思われる。

また、高岡望が指摘しているが、「公的セクターの『規則に基づく組織力』による支援の充実→社会的弱者（失業者、高齢者、乳幼児）の自立が可能→より多くの『自立した強い個人』の労働参加」⁴⁸⁾という考えが、障害者の労働市場への参加を増やし、積極的に支援していく方針に繋がっていると思われる。さらに、スウェーデンにおいては、障害者の問題は障害者に限られた問題ではなく、すべての人が快適であるという視点で実践している。

47) 高島昌二 (2007), v.

48) 高岡望 (2011), p221.

日本においては、ノーマライゼーションの概念を盛り込んだ計画を策定しても、障害者の社会参加の実現はなかなか進展しないというのが現状である。障害者の自立や地域生活が謳われていても、障害者の生活を支援する仕組みもなく、経済保障も十分ではないままでは社会参加の実現は難しいだろう。また、正確な情報提供を行い、日常生活を支援する体制を各市町村で行えるように改善していかないと、いつまでも障害者の生活支援の充実は実現されないだろうし、平等な社会参加とは程遠いものになってしまうであろう。

今後日本の障害者福祉政策を発展させるためには、スウェーデンにおける戦略的な取り組みを参考にすることは重要である。スウェーデンにおいてどのような議論がなされ、また実践されているのかについての研究や、現場において政策がどのように反映されているのかについての研究をより一層深めていかなければならない。

参考文献・資料

- 岡沢憲美, 2009, 『スウェーデンの政治 ―実験国家の合意形成型政治―』東京大学出版会.
- オーケ・エルメルほか編／清原舞訳, 2010, 「スウェーデンの社会政策第6章「社会サービスとそれに関連するケアとサービス」」『桃山学院大学社会学論集』第44巻第1号, 桃山学院大学総合研究所.
- 河東田博, 2009, 「スウェーデンの新差別禁止法 ―スウェーデン滞在を終えて―」『立教大学社会福祉ニュース』第29号, 立教大学社会福祉研究所.
- 清原舞, 2009, 「障害者の生活保障と生活支援 ―スウェーデンのコミュニティでの事例研究に基づいて―」『桃山学院大学社会学論集』第43巻第1号, 桃山学院大学総合研究所.
- 清原舞, 2010, 「日本におけるスウェーデン福祉研究」『桃山学院大学社会学論集』第43巻第2号, 桃山学院大学総合研究所.
- 清原舞, 2011, 「知的障害者の権利擁護 ―スウェーデン全国知的障害者協会（FUB）の活動を手がかりに―」『桃山学院大学社会学論集』第44巻第2号, 桃山学院大学総合研究所.

高岡望, 2011, 『日本はスウェーデンになるべきか』PHP新書.

高島昌二, 2007, 『スウェーデン社会福祉入門 ―スウェーデンの福祉と社会を理解するために―』晃洋書房.

内閣府, 2002, 『障害者基本計画』.

内閣府, 2009, 『障害者基本計画の推進状況 ―平成20年度―』.

内閣府, 2010, 『障害者制度改革の推進のための基本的な方向について』.

仲村優一・一番ヶ瀬康子編, 1998, 『世界の社会福祉 ―スウェーデン・フィンランド―』旬報社.

SocialStyrelsen. 2009.

Att följa övnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning ; Slutrapport.

Regerings Skrivelse. 2009. Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt.

公共職業安定所ホームページ (Arbetsförmedlingen) (検索日: 2011年 6 月22日):

<http://www.arbetsformedlingen.se/>.

国立特別支援教育庁ホームページ (Specialpedagogiska Skolmyndigheten (SPSM))

(検索日: 2011年 6 月20日): <http://www.spsm.se/>.

SamhallABホームページ (検索日2011年 6 月 3 日): <http://www.samhall.se/>.

社会庁ホームページ (Socialstyrelsen) (検索日: 2011年 4 月 7 日):

<http://www.socialstyrelsen.se/>.

スウェーデン内閣府ホームページ (Regelingskansliet) (検索日: 2011年 3 月15日):

<http://www.regelingen.se/>.

政策統括共生社会政策担当ホームページ (検索日: 2011年 5 月27日):

<http://www8.cao.go.jp/souki/index.html>.

Handisamホームページ (検索日: 2011年 6 月 2 日): <http://www.handisam.se/>.